

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Christian Brinkmann, Brigitte Völkel

Zur Implementation arbeitsmarktpolitischer
Maßnahmen in den neuen Bundesländern

25. Jg./1992

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Zur Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den neuen Bundesländern

Christian Brinkmann, Brigitte Völkel*

Wirkungsforschung muß neben der Ergebnisanalyse auch stärker Prozeßanalysen einschließen. Gerade in der Umbruchs-situation, wie sie in den neuen Bundesländern vorliegt, haben Regelungs- und Vorgehensweisen, das Zusammenwirken der Arbeitsämter mit den Trägern von Maßnahmen, ganz allgemein die Implementation und die Gestaltung ihrer Bedingungen, erheblichen Einfluß auf Arbeitsmarktpolitik und ihre Wirksamkeit.

Das veranlaßte das IAB, bereits seit dem Frühjahr 1991 Untersuchungen zu arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf und zur Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in ausgewählten Regionen in Auftrag zu geben. Der Beitrag stützt sich in wesentlichen Teilen auf die im Rahmen des Gesamtprojekts bislang vorliegenden empirischen Befunde vor allem aus den Regionen Rostock sowie Cottbus/Senftenberg/Spremberg.

Abgesehen von der allgemeinen, weitgehend vergleichbaren Grundsituation für die Implementation der arbeitsmarktpoliti-schen Maßnahmen sind regionale Unterschiede beim Maßnahmeeinsatz festzustellen. Sie beruhen zum einen auf Ermes-sens- und Interpretationsspielräumen, Akquisitionsstrategien und verfügbaren Personalkapazitäten (quantitativ und quali-tativ) der Arbeitsämter. Zum anderen beeinflussen regionale Bedingungen außerhalb der Arbeitsämter, wie Entwicklung der Trägerlandschaft, Konsolidierung und Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Verwaltungen, Stärke/Schwäche der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie das Zusammenwirken der regionalen Arbeitsmarktakteure den Implementationspro-zeß selbst und seine Ergebnisse.

Wenn auch die Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den neuen Bundesländern nicht durchweg optimal war ~ aufgrund der Umbruchsituation und der fehlenden bzw. sich erst entwickelnden arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur auch gar nicht sein konnte -, haben die Maßnahmen doch eine erhebliche Entlastung des Arbeitsmarktes bewirkt und nach wie vor einen unverzichtbaren Beitrag zur Erschließung neuer Perspektiven zu leisten. Hilfreich waren die zeitlich befristeten Sonderregelungen mit ihren die Implementation erleichternden Bedingungen. Im Zusammenhang damit hat sich das AFG als sehr flexibel erwiesen. Auch hat sich die Struktur der Arbeitsverwaltung speziell unter den Bedingungen der Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern in den Grundzügen bewährt, gerade auch in der Anfangs-phase, als schnelles Handeln geboten war.

Zielfindungs- und Vollzugsdefizite im Rahmen regionaler Implementation ergeben sich gegenwärtig in besonderem Maße aus Informations- und Koordinierungsproblemen. Für die notwendige Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Strukturpolitik sind ein weiterer Ausbau „lokaler Netzwerke“ und eine stärkere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik erforderlich.

Gliederung

- 1 Einführung
 - 1.1 Ziel und Inhalt des Forschungsprojektes
 - 1.2 Methodische Probleme
- 2 Arbeitsmarktentwicklung und Entlastung des Arbeitsmarktes in den untersuchten Arbeitsamtsbezirken
 - 2.1 Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung
 - 2.2 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
- 3 Grundlagen und allgemeine Bedingungen der Implementation
- 4 Arbeitsmarktpolitische Infrastruktur
 - 4.1 Weitere Stabilisierung der Arbeitsämter
 - 4.2 Verbesserung der Trägerlandschaft

- 5 Interaktion regionaler Arbeitsmarktakteure
 - 5.1 Förderung des Zusammenwirkens regionaler Akteure
 - 5.2 Verbesserung der Informationen zur regionalen Arbeitsmarktentwicklung
 - 5.3 Verstärkung der Informations- und Beratungstätigkeit für Arbeitnehmer
- 6 Fazit

I Einführung

1.1 Ziel und Inhalt des Forschungsprojekts

Die allgemeinen Bedingungen und die zugespitze Arbeitsmarktsituation in den neuen Bundesländern, aber auch der Umfang der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, erfordern neue Wege auch in der wissenschaftlichen Begleitforschung¹ bei Wirkungs- und Wirksamkeitsanalysen. Aufgrund des außerordentlichen Handlungsbedarfs sind zwei Aspekte besonders hervorzuheben:

1. Es werden schneller als bisher in den alten Bundesländern Befunde und Aussagen zu evtl. Veränderungen eingesetzter Maßnahmen und Programme gefordert,

* Christian Brinkmann und Dr. Brigitte Völkel sind wissenschaftliche Mitarbeiter im LAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ Vgl. Ch. Brinkmann, B. Völkel: Implementationsprobleme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Schwerpunkten der Unterbeschäftigung, in: Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF 1992/2: Zur Arbeitsmarktentwicklung und zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den neuen Bundesländern, Gelsenkirchen 1992.

2. Wirkungsforschung muß neben der Ergebnisanalyse auch stärker Prozeßanalysen, das heißt Implementationsstudien, einschließen.

Gerade unter derartigen Umbruchbedingungen, wie sie in den neuen Bundesländern vorliegen, haben Regelungs- und Vorgehensweisen, Programmkonzeptionen und -abwicklung, das Zusammenwirken mit den Trägern von Maßnahmen, Antragsabwicklung und Mittelabfluß, d. h. die Implementation und die Gestaltung ihrer Bedingungen erheblichen Einfluß auf die Arbeitsmarktpolitik und ihre Wirksamkeit.

Das hat das IAB bewogen, für die neuen Bundesländer von seiner bisherigen zurückhaltenden Position zu eigenen Implementationsuntersuchungen abzugehen². Wissenschaftsorganisatorische Grundlagen wurden mit den „Ergänzenden Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im geeinten Deutschland“ vom November 1990 und der Bildung eines neuen Arbeitsbereichs im Frühjahr 1991 geschaffen. Bereits im Februar/März 1991 ist auch mit dem Projekt „Arbeitsmarktpolitische Handlungsbedarf und Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Schwerpunkten der Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern“ (10-401A) begonnen worden. Um die Kenntnis der lokalen Szene und vorhandene Kontakte zu regionalen Akteuren zu nutzen, wurden Teilstudien vorwiegend an Einrichtungen in den neuen Bundesländern vergeben. Ziel ist

- Informationen über den Umstrukturierungsprozeß und die Arbeitsmarktentwicklung in „Brennpunkten“ der Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern zu gewinnen,
- den regionalen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf zu erfassen,
- Lösungsansätze und gute Beispiele und Erfahrungen aufzugreifen und damit
- beizutragen, die Implementationsbedingungen für den Einsatz von Maßnahmen zu verbessern.

Als Untersuchungsregionen wurden, ausgehend von der Beschäftigungsentwicklung in den ersten Monaten nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und unter Berücksichtigung einer Typisierung von Kreisen und Arbeitsamtsbezirken,³ ausgewählt:

² Die Zurückhaltung begründete sich vor allem mit der organisatorischen Einbindung des IAB, dem Spektrum der im IAB vertretenen wissenschaftlichen Disziplinen und ausreichenden externen Forschungskapazitäten. Vgl. D. Mertens, L. Reyher, J. Kühl: Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen. In: MittAB 3/1981.

³ Vgl. H. Rudolph: Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. In: MittAB 4/90.

⁴ Siehe: H. Heseler, B. Warich, J. Groß, H. Miethe u. a.: Strukturwandel und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf in Ostdeutschland. Fallstudien für die Regionen Rostock sowie Cottbus/Senftenberg/Spremberg und Königs Wusterhausen, BeitrAB Nr. 161, Nürnberg 1992; sowie H. Heseler, B. Warich in diesem Heft.

Um die Untersuchungsergebnisse schnell den regionalen Akteuren und weiteren für Arbeitsmarktpolitik Verantwortlichen bzw. Interessierten zugänglich zu machen, sind in den Untersuchungsregionen Workshops durchgeführt und zum Teil auch Zwischenberichte in den Medien des IAB publiziert worden. Vgl. IAB-Werkstattbericht Nr. 6 vom 16. 10. 1991 (H. Heseler, B. Warich, J. Groß, H. Miethe et al.: Fallstudien zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften in Rostock und in der Lausitz) und Nr. 8 vom 10. 7. 1992 (H. Heseler, B. Warich, J. Boje, D. Gladisch, V. Dahms et al.: Fallstudien zur Regionalentwicklung und Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Rostock und Neubrandenburg).

Als unveröffentlichter Zwischenbericht steht weiterhin zur Verfügung: J. Wahse, J. Boje, V. Dahms, H. Mittelbach, Beschäftigungsperspektiven landwirtschaftlicher Unternehmen des Arbeitsamtsbezirks Neubrandenburg.

Das Gesamtprojekt wird mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.

Cottbus/Senftenberg:

Land- und Umlandregion mit Konzentration von Kohle und Energie (Auftragnehmer: SÖSTRA e. V., Berlin und Forschungsgruppe Arbeitsmarkt/Beschäftigung [FAB] Berlin)

Königs Wusterhausen:

Dienstleistungsorientierte Umlandregion – Randgebiet Berlin (als „Kontrast“region zu Cottbus/Senftenberg, gleiche Auftragnehmer)

Rostock:

Städtisches Dienstleistungszentrum – Konzentration der maritimen Wirtschaft (Auftragnehmer: Progress Institut für Wirtschaftsforschung [PIW], Bremen und BÜSTRO, Rostock)

Neubrandenburg:

Dienstleistungsorientierte bzw. strukturschwache, vorwiegend landwirtschaftlich geprägte Region (Auftragnehmer: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung [IAW], Berlin und Institut für Wirtschaftswissenschaften [IWW], Berlin)

Chemnitz/Plauen:

Industriezentren mit z. T. diversifizierter Industriestruktur, aber Häufung von Krisenbranchen, insbesondere Konzentration der Textilindustrie und der aus ihrem Niedergang resultierenden hohen Frauenarbeitslosigkeit (Auftragnehmer: WISOC e. V., Chemnitz)

Zu jeder Untersuchungsregion wurde ein Teilprojekt mit einer Laufzeit von 12 Monaten vergeben.

Abgeschlossen sind z. Z. die Untersuchungen in den Regionen Rostock, Königs Wusterhausen und Cottbus/Senftenberg. In den übrigen Regionen, aus denen Zwischenberichte vorliegen, sollen sie bis Ende des Jahres 1992 beendet sein. Die folgenden Ausführungen stützen sich in wesentlichen Teilen auf die im Rahmen des Gesamtprojekts bislang vorliegenden empirischen Befunde⁴.

1.2 Methodische Probleme

Im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen Fallstudien in ausgewählten Regionen, daraus ergibt sich der exemplarische Charakter der Ergebnisse. Mit der bausteinartigen Anlage des Projektes sollten bzw. sollen durch Kombination und Ergebnisvergleiche sowie durch Einbeziehung weiterer Informationen jedoch auch gewisse Verallgemeinerungen ermöglicht werden. Dies wurde und wird allerdings durch die komplizierten und regional differenzierten Ausgangsbedingungen der Untersuchungen (fehlende bzw. nicht vergleichbare statistische Daten, fehlende kleinregionale Arbeitsmarktdaten, z. T. fehlender Zugang zu regionalen Akteuren, häufiger Funktionswechsel der Funktionsträger u. a.) zusätzlich erschwert. Hinzu kommt, daß auch die Untersuchungsregionen auf der Grundlage der Leistungsangebote der Auftragnehmer nach inhaltlich-strukturellen Gesichtspunkten ausgewählt wurden (zum Teil Nichtübereinstimmung mit Arbeitsamtsbezirks- und Kreisgrenzen). Unter Berücksichtigung der Vielfalt der Problemlagen und ihrer möglichen regionalen Unterschiedlichkeit hat das IAB nur einen Rahmen hinsichtlich der Untersuchungsschwerpunkte und der Endberichte vorgegeben. Seine konkrete Ausfüllung blieb den Auftragnehmern in Abhängigkeit von den jeweiligen objektiven und subjektiven Bedingungen (regionale Schwerpunkte, Zugangsvoraussetzungen, Forschungsprofil und Kapazität der Auftragnehmer) überlassen. So haben beispielsweise

PIW/BÜSTRO eine repräsentative Unternehmensbefragung einschließlich Wiederholungsbefragung zur voraussichtlichen Beschäftigungsentwicklung durchgeführt und daraus ein Szenario für den Stadtkreis Rostock entwickelt, in der Lausitzer Region erfolgten dagegen Befragungen von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch FAB sowie von Bürgermeistern durch SÖSTRA, in Neubrandenburg von Bürgermeistern und Leitern landwirtschaftlicher Unternehmen durch IAW/IWW⁵.

Mit dem vorliegenden Projekt wurde im Hinblick auf die transformationsbedingten Problemlagen Neuland betreten. In die Untersuchungen zum Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollten auch die Problematik der Vorbereitung und Auswahl von Maßnahmen, die Entwicklung einer arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur und insbesondere das Zusammenwirken der Arbeitsmarktakteure vor Ort einbezogen werden.

Im Verlauf des Projektes hat sich gezeigt, daß der Auftrag, den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf zu ermitteln und die Implementation in ihrem Bedingungsgefüge zu untersuchen, angesichts der Problemvielfalt in den Untersuchungsregionen nicht vollständig abgearbeitet werden konnte. Die Fallstudien lassen aber arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf erkennen und geben Hinweise auf Vollzugsdefizite bei der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik. Zusammen mit Kenntnissen und Erfahrungen aus anderen Untersuchungen im IAB lassen sich verallgemeinernd eine Reihe von Feststellungen treffen und in einem ersten Resümee Schwerpunkte für eine Verbesserung der Implementation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hervorheben.

2 Arbeitsmarktentwicklung und Entlastung des Arbeitsmarktes in den untersuchten Arbeitsamtsbezirken

2.1 Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung

In allen untersuchten Regionen wurde im Untersuchungszeitraum Beschäftigung abgebaut. Dies wird sich auch 1992/93 fortsetzen, allerdings in geringerem Tempo als bisher. Schwerpunkte des Abbaus bilden: in Rostock Landwirtschaft und Fischerei, das Verarbeitende Gewerbe und der Verkehrssektor (Hafen, Schifffahrt), zukünftig auch der öffentliche Bereich; in der Region Cottbus/Senftenberg/Spremburg Braunkohleförderung und -Verarbeitung, Energiewirtschaft, Maschinenbau, Textil- und chemische Industrie; in der Region Neubrandenburg sind es die Landwirtschaft, der Handel und die kommunalen Einrichtungen.

Bei aller Differenziertheit der konkreten Situation läßt sich übergreifend feststellen:

- Kurz- und mittelfristig gibt es in den untersuchten, monostrukturell geprägten Regionen nur bei Erhalt eines modernisierten Kerns von industrieller bzw. landwirtschaftlicher Produktion eine Beschäftigungsperspektive.
- Vom Arbeitsplatzabbau sind die sogenannten Umlandregionen in der Regel am stärksten betroffen. Das gilt auch für fehlende Beschäftigungsperspektiven. Stadtkreise, die als Verwaltungszentren fungieren, haben einen höheren Beschäftigungsstand.

Hoffnungsträger für neue Arbeitsplätze sind Selbständige, klein- und mittelständische Unternehmen (KMU).

In diesen Bereichen, insbesondere bei den KMU bis 50 Beschäftigte, sind neue Arbeitsplätze entstanden. Unabhängig von Entflechtungen und Privatisierung entstandene neugegründete Unternehmen expandieren teilweise kräftig, können aber Arbeitsplatzverluste in Großbetrieben nicht annähernd kompensieren. Die durchschnittliche Betriebsgröße neugegründeter Betriebe ist in Rostock von rd. 3 Beschäftigten 1990 auf rd. 8 Beschäftigte 1992 angestiegen⁶. In Cottbus Stadt vollzog sich eine ähnliche Entwicklung bezogen auf das produzierende Gewerbe. Die Beschäftigungseffekte ergeben sich daher sowohl durch Neugründungen als auch durch das Wachstum der neugegründeten Betriebe.

Längerfristig ist eine Wende in der Beschäftigungsentwicklung nur über die Modernisierung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze möglich. Das setzt einen hohen Investitionsaufwand, vielfältige Innovationen und den Wandel hin zu wettbewerbsfähigen Produktionsstrukturen voraus⁷.

Wirtschafts- und investitionsfördernde Maßnahmen in den untersuchten Regionen fanden ihre Grenzen im Ausbleiben privater Investoren, in der Privatisierungs- und restriktiven Investitionspolitik der Treuhandanstalt gegenüber den ihr unterstellten Unternehmen. Als entscheidendes Hemmnis erweisen sich für die privaten Investoren vor allem der institutionelle Rahmen sowie die technisch-wirtschaftliche und soziale Infrastruktur. Diese in allen untersuchten Regionen gleichermaßen negativ wirkenden Standortfaktoren werden durch spezifische Bedingungen regional und lokal verstärkt: das betrifft z.B. in der Region Neubrandenburg die geringe Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte (nur 70% des schon niedrigen Durchschnitts in Mecklenburg-Vorpommern), die Konzentration strukturschwacher Branchen (z.T. nur Landwirtschaft) und die nordöstliche Rand- und Grenzlage zu Polen.

Zum Stand der Vorbereitung und Realisierung privater und öffentlicher Investitionen weist das Untersuchungsteam von IAW/IWW auch auf zum Teil noch fehlende regionale Entwicklungskonzeptionen als Erschwernis hin⁸. Bei der Entwicklung von Gewerbeflächen werden Wettbewerbsvorteile häufig überschätzt, die bisherige Vermarktung von schon errichteten Gewerbeparks dämpfe euphorische Erwartungen. Westliche Gewerbeunternehmen haben sich in den ländlichen Regionen Neubrandenburgs bisher kaum anwerben lassen, in der Struktur der Ansiedlungen dominieren bislang Handel, Tankstellen, Sparkassen und kleine Handwerksbetriebe.

Von SÖSTRA im Rahmen des Projekts durchgeführte spezielle Untersuchungen zu Stand und Ergebnissen der

⁵ Nach Abschluß des Projekts sollen auch Vorgehensweise und methodische Probleme mit den Auftragnehmern ausgewertet und Schlußfolgerungen für zukünftige Untersuchungen gezogen werden. Einen ersten „Methoden-Workshop“ zu hier auftauchenden Fragen der qualitativen Forschung hat das IAB mit Experten verschiedener Forschungseinrichtungen im März 1992 in Nürnberg durchgeführt.

⁶ Vgl. H. Heseler und B. Warich in BeitrAB 161, Nürnberg, 1992 sowie ihren Beitrag in diesem Heft.

⁷ Vgl. F. Buttler, W. Klauder: Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, in diesem Heft.

⁸ Vgl. J. Boje, D. Gladisch, V. Dahms: Fallstudie zur Beschäftigungslage in landwirtschaftlichen Unternehmen und in Gemeinden des Arbeitsamtsbezirkes Neubrandenburg, IAW/IWW Berlin, in: IAB Werkstattbericht Nr. 10/20. 7. 1992.

Wirtschaftsförderung in der Region Cottbus/Senftenberg/Spremberg weisen auch hier auf Implementationsprobleme hin⁹.

Als Folge der Unterbeschäftigung und der nach wie vor unklaren Perspektiven – so Boje, Gladisch, Dahms¹⁰ – verstärken sich Abwanderungstendenzen gerade auch der jüngeren Einwohner bis etwa 30 Jahre.

Besonders gravierend könne sich das in solchen ländlichen Regionen wie Neubrandenburg auswirken, wo Überalterung und reduzierte Möglichkeiten zur Selbsthilfe in absehbarer Zeit den Bestand ganzer Dörfer gefährden würden. Im Hinblick auf die soziale Situation in den untersuchten Landgemeinden wird mit dem in nächster Zeit zu erwartenden Auslaufen von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld angesichts einer hohen Konzentration von Arbeitslosigkeit auch eine hohe Konzentration von Armut und eine extreme soziale Differenzierung erwartet. Bislang wurde die Verschlechterung der sozialen Situation häufig noch durch den Einsatz von Sparguthaben abgemildert. Dringend erforderlich seien Förderprogramme für die Region, die helfen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und Langzeitarbeitslose einzubinden.

⁹ Eine den konkreten Standortbedingungen entsprechende effektive Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sollte folgende Anforderungen berücksichtigen: eine bessere Koordinierung zwischen überregionalen und regionalen Konzepten, eine auf Ausgleich regionaler Disparitäten ausgerichtete Förderkonzeption, die zugleich unterschiedliche Förderzonen bildet, eine stärkere Einbeziehung des Aspekts der Beschäftigungsförderung in Gewerbeansiedlungskonzeptionen, stärkere Orientierung auf die Erhaltung und Motivierung des innovativen Personals (FuE) in den Regionen, ein effektiveres Zusammenwirken der unterschiedlichen regionalen Akteure, verstärkte Beratungsaktivitäten insbesondere im Bereich der Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen. Vgl.: J. Groß, H. Miethe u. a.: Arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf ... a. a. O.

¹⁰ Vgl. J. Boje, D. Gladisch, V. Dahms: Fallstudie zur Beschäftigungslage – a. a. O.

¹¹ Vgl. D. Blaschke et al.: Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern - Zwischenbilanz und Herausforderungen. In: MittAB 2/1992, F. Buttler und W. Klauder in diesem Heft sowie Ch. Brinkmann et al.: Neue Politik für neue Arbeitsplätze. IAB-Werkstattbericht Nr. 20/30. 10. 1992.

2.2 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Der Tiefpunkt der Arbeitslosigkeit ist in Ostdeutschland noch nicht erreicht. Mindestens bis Mitte 1993 ist mit einem weiteren Abbau von Beschäftigung zu rechnen. Solange noch mehr Arbeitsplätze aufgegeben als neue geschaffen werden, darf der offensive Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht in Frage gestellt werden, auch wenn er keinen „Königsweg“ zur Bewältigung des globalen Beschäftigungsproblems darstellt. Allerdings stößt Arbeitsmarktpolitik mit ihrem jetzigen Instrumentarium hinsichtlich der zeitlichen Wirksamkeit und der Möglichkeit, „Brücken“ zu bauen, der Akzeptanz bei „Politiknehmern“ sowie des Umfangs und der Struktur der finanziellen Mittel nunmehr zum Teil auch an Grenzen, die im Hinblick auf ihre Weiterentwicklung zu beachten sind¹¹. Zum Teil sind diese auch mit den hier zu behandelnden Implementationsproblemen verknüpft.

Übersicht 1 und Tabellen 1-4 im Anhang machen das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, der Entlastung durch Maßnahmeeinsatz und des Arbeitsplatzdefizites in den Arbeitsamtsbezirken der Untersuchungsregionen deutlich.

Die Arbeitslosenquote lag in den untersuchten Regionen im August dieses Jahres zwischen 13% und 19% (Durchschnitt im Osten 15%). Hinter diesen auf einen gesamten Arbeitsamtsbezirk bezogenen Quoten verbergen sich z. T. sehr große Unterschiede nach Nebenstellen bzw. Kreisen, wie weiter unten näher ausgeführt wird.

Wie in den neuen Bundesländern insgesamt, wird in allen einbezogenen Arbeitsämtern mehr Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vermieden als offene Arbeitslosigkeit existiert. In Chemnitz sind es mit 189 Maßnahmeteilnehmern je 100 registrierte Arbeitslose vergleichsweise am meisten. Hier spielt für die Entlastung des Arbeitsmarktes (auf Vollzeitäquivalente umgerechnet) Kurzarbeit noch die vergleichsweise größte Rolle (27 Personen je 100 Arbeitslose), während sie in Neubrandenburg z.B. kaum noch zum Abfedern des Beschäftigungsabbaus

Übersicht 1: Arbeitslosigkeit, Maßnahmeeinsatz und Arbeitsplatzdefizit in den Untersuchungsregionen, Stand August 1992

Arbeitsamts- bezirk	Arbeits- lose abs.	Arbeits- losenquote in %	ABM	Vollzeit äquivalent Kug	Vollzeit FuU	Vog Alüg	Summe Entlastung	Relatives Defizit an „normaler“ nicht AFG- gestützter Beschäftigung in %
			je 100 Arbeitslose					
Neubrandenburg	47 000	18,9	33	2	30	58	124	42,2
Rostock	45 000	15,7	29	5	33	60	128	35,7
Cottbus	43 000	12,5	33	11	30	83	157	32,1
Potsdam	37 000	12,8	31	11	40	85	168	34,4
Chemnitz	33 000	12,5	22	27	54	85	189	36,2
Plauen	20 000	15,0	39	9	39	80	167	40,1
Neue Bundes- länder insgesamt	1 169 000	14,8	33	13	37	72	154	37,7

Quelle: Statistik der BA, eigene Berechnungen

ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
Kug = Kurzarbeitergeld
FuU = Fortbildung und Umschulung (hier nur Vollzeitmaßnahmen ohne Einarbeitungszuschüsse)
Vog = Vorruhestandsgeld
Alüg = Altersübergangsgeld
AFG = Arbeitsförderungsgesetz

genutzt wird. (Dahinter stehen sektorale Entwicklungen, wie z.B. der Zusammenbruch landwirtschaftlicher Betriebe.)

Vor allem in Chemnitz, aber auch in Potsdam werden deutlich mehr Vollzeit-Qualifizierungsmaßnahmen ohne Einarbeitungszuschüsse (nur solche Maßnahmen entlasten die Zahl der Arbeitslosen; Einarbeitungszuschüsse werden an Erwerbstätige gezahlt) durchgeführt als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), in den übrigen Regionen hält sich beides etwa die Waage. Solche regionalen Unterschiede können mit Strukturfaktoren (z.B. den in der Region vertretenen Großbetrieben und ihren Strategien und Möglichkeiten) zusammenhängen, vor allem aber auch mit unterschiedlichen Implementationsstrategien in den Regionen und Implementationsbedingungen wie z. B. dem Aufbau der jeweiligen Trägerstrukturen.

Auch der durch die Vorruhestandsregelungen entstehende Entlastungseffekt, der im Durchschnitt fast die Hälfte der durch Arbeitsmarktpolitik vermiedenen Arbeitslosigkeit ausmacht, ist in den einzelnen Regionen unterschiedlich. Die vergleichsweise niedrigeren Werte in Neubrandenburg und Rostock (58 bzw. 60 Empfänger von Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld je 100 Arbeitslose) dürften vor allem auf Struktureffekte und Entlassungsstrategien (z.B. von Großbetrieben in der Landwirtschaft, dem Stahlbau oder im maritimen Sektor) zurückzuführen sein.

Nicht nur Arbeitslosen, sondern auch Maßnahmeteilnehmern fehlt eine reguläre Beschäftigung in der betreffenden Region. Insofern sind sie Indikator des tatsächlichen Arbeitsplatzdefizits. Auch wenn Teilnahme an ABM im eigentlichen Wortsinn nicht „Unterbeschäftigung“ in der Region ist, macht sie doch einen Teil des Defizits an „normaler“, nicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gestützter Beschäftigung aus, ebenso die auf Vollzeitäquivalente umgerechnete Kurzarbeit.

Bezieht man Arbeitslose und (Vollzeit-)Maßnahmeteilnehmer auf die gleiche Erwerbspersonenzahl, die zur Berechnung der offiziellen Arbeitslosenquote verwendet wird, errechnet sich für die neuen Bundesländer insgesamt ein Defizit an normaler Beschäftigung von 38%. In den Untersuchungsregionen schwankt dieser Anteil zwischen 32% und 42% (August d. J.). Dabei ist die große Zahl von Westpendlern (insgesamt rd. 450000 Personen bzw. 6% der Erwerbspersonen) noch nicht berücksichtigt, denen in den Herkunftsregionen ebenfalls Arbeitsplätze fehlen, die aber zumindest bislang einzelnen Arbeitsamtsbezirken nicht zugeordnet und lediglich vor Ort geschätzt werden können. Allein die Feststellung, daß Neubrandenburg mit dem höchsten Defizit an Beschäftigung unter den hier betrachteten Regionen am vergleichsweise wenigsten durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem AFG entlastet wird, führt unmittelbar zu Fragen der Implementation von Maßnahmen und den regional unterschiedlichen Implementationsbedingungen.

3 Grundlagen und allgemeine Bedingungen der Implementation

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland basieren auf dem AFG, das ab 1. Juli 1990 – zunächst als AFG-DDR – eingeführt wurde. Seine generellen Zielsetzungen – einen hohen Beschäftigungsstand zu erzielen und aufrechtzuerhalten und die Beschäftigtenstruktur ständig

zu verbessern und damit das Wirtschaftswachstum zu fördern (§ 1) – sowie die Forderung, daß Maßnahmen nach dem AFG insbesondere dazu beizutragen haben, daß weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern kann (§ 2), erhielten damit auch für Ostdeutschland Gültigkeit.

Den besonderen Anforderungen, die sich aus dem Übergang einer zentralistischen Planwirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung und dem weitgehenden Zusammenbruch einer gesamten Volkswirtschaft ergeben, wurde mit einer Reihe von Sonderregelungen Rechnung getragen. Sie fanden ihren Niederschlag sowohl in dem AFG-DDR als auch in einer Reihe weiterer Festlegungen (in Form von Verordnungen, Runderlassen des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit usw.), die seit Juli 1990 entsprechend der sich vollziehenden Entwicklungen am Arbeitsmarkt bereits wiederholt geändert wurden (z.B. Programm Aufschwung Ost, Kurzarbeitergeldregelungen, ABM-Regelungen).

Mit der Übernahme des AFG begann zugleich auch die Umwandlung der in der ehemaligen DDR existierenden Ämter für Arbeit in Organe der Arbeitsverwaltung nach dem Muster der alten Bundesländer. Für den organisatorischen Verfahrensablauf der Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen galten die Verwaltungsvorschriften der ehemaligen Zentralen Arbeitsverwaltung der DDR bis zur Übernahme des bundesdeutschen Rechtes.

Betrachtet man die bisherige Entwicklung, so ist festzustellen, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in einem Umfang implementiert worden sind, der zeitweise alle Erwartungen übertroffen hat. (So war bereits Mitte 1991 absehbar, daß bei AB-Maßnahmen die damaligen Zielsetzungen weit überschritten werden würden, was zu dem vieldiskutierten „Steuerungserlaß“ der Bundesanstalt für Arbeit im August 1991 geführt hat.) Dies ist sowohl den durch die Sonderregelungen geschaffenen erleichternden Bedingungen als auch der Übernahme eines „eingefahrenen“ Regelwerkes geschuldet. Hinzu kamen eine hohe Motivation der Mitarbeiter in den Arbeitsämtern (verstärkt durch äußeren Problemdruck in Gestalt der Arbeitssuchenden, die in und vor den Arbeitsämtern „Schlange stehen“) und die fachliche Hilfe durch Arbeitsämter der alten Bundesländer (Hospitationen und Einsatz von Mitarbeitern). Zudem wurde durch zentrale Orientierungen und Vergleiche der Arbeitsämter bezüglich der Maßnahmeteilnehmer vor allem in der Anfangsphase eine Art Wettbewerbssituation erzeugt, die zu einem starken Engagement der Arbeitsamtsmitarbeiter bei der Installierung von Maßnahmeträgern und ihrer Unterstützung (bis hin zur Formulierung von Anträgen) führte.

Das Ziel war, den rasanten Beschäftigungsabbau schnell und wirksam mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abzufangen. Dabei sind dann zeitweise auch qualitative Aspekte bei den Maßnahmenhalten und bei der Auswahl der Träger in den Hintergrund getreten. Schnelligkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerledigung hatten Vorrang vor Buchstabengenauigkeit. Andererseits haben in der Aufbauphase teilweise auch Unkenntnis und Unerfahrenheit in den Ämtern verzögernd gewirkt.

Abgesehen von der allgemeinen, weitgehend vergleichbaren Grundsituation, in der die Implementation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfolgte und erfolgt, sind – wie bereits unter Punkt 2 aufgeführt – regionale Unter-

schiede beim Maßeinsatz festzustellen. Sie sind zum einen darauf zurückzuführen, wie vorhandene Ermessens- und Interpretationsspielräume genutzt und welche Akquisitionsstrategien verfolgt wurden, welche Personalkapazitäten (quantitativ und qualitativ) zur Verfügung standen bzw. stehen, d. h. wie es den Arbeitsämtern gelungen ist, sich selbst zu stabilisieren und zu profilieren (siehe Punkt 4). Zum anderen spielen regionale Bedingungen außerhalb des Arbeitsamts wie Entwicklung einer Trägerlandschaft, Konsolidierung und Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Verwaltungen, Stärke/Schwäche der regionalen Wirtschaftsstruktur, Kultur des Zusammenwirkens der regionalen Arbeitsmarktakteure eine Rolle und beeinflussen sowohl den Implementationsprozeß selbst als auch seine Ergebnisse. Es kann jedoch gegenwärtig davon ausgegangen werden, daß, ähnlich wie bei anderen Entwicklungen des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern, auch bei der Implementation globale Aspekte die regionalen und subjektiven Ausprägungen überwiegen.

Von den Implementationsbedingungen erweisen sich als Schwerpunkte:

- die Entwicklung des für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen notwendigen organisatorischen und institutionellen Rahmens und die Stabilisierung der Arbeitsämter (arbeitsmarktpolitische Infrastruktur),
- die Förderung regionaler Handlungskoordination mit längerfristiger Orientierung,
- die Verbesserung des Informations- und die Entwicklung eines Kommunikations- und Beratungssystems.

Die dazu folgenden Ausführungen basieren in weiten Teilen auf Expertengesprächen, die von der Forschungsgruppe Arbeitsmarkt/Beschäftigung (FAB) im wesentlichen in den Monaten September/Oktober 1991 in den Arbeitsämtern Cottbus und Potsdam sowie in den Nebenstellen Spremberg, Senftenberg und Königs Wusterhausen durchgeführt worden sind. Einbezogen waren die Stellvertreter der Arbeitsamtsdirektoren, die Leiter der Nebenstellen, Arbeitsberater, Arbeitsvermittler und Statistiker. Die Expertengespräche wurden ergänzt durch eine schriftliche Befragung, in die 45 nicht der Treuhand unterstehende Unternehmen der Lausitzer Region (einschließlich Neugründungen) mit insgesamt 1223 Beschäftigten (per 31. 07. 91) einbezogen waren.

Soweit die Ergebnisse wichtig erscheinen, werden sie im folgenden referiert und zur Diskussion gestellt, auch wenn sie im Hinblick auf die aufgeführten methodischen Einschränkungen nicht unbedingt verallgemeinerbar sind.

4 Arbeitsmarktpolitische Infrastruktur¹²

4.1 Weitere Stabilisierung der Arbeitsämter

Angesichts der gesellschaftspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen des Transformationsprozesses kommt nach Auffassung von *befragten Fachkräften in den Arbeitsämtern und externen Experten* den Arbeitsämtern in den neuen Bundesländern¹³

- als arbeitsmarktpolitischen Informations- und Kompetenzträgern,
- als Katalysatoren von Entwicklungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt sowie
- als Ansprechpartnern der Arbeitnehmer hinsichtlich beschäftigungsbezogener Wirkungen des Strukturwandels

zumindest mittelfristig sowohl eine umfassendere als auch aktivere und damit eine, wenn auch nicht andere, so doch *weitergehende Funktion* zu als in den alten Bundesländern. Über sie laufe ein entschieden höherer Teil von Aktivitäten am regionalen Arbeitsmarkt (Initiativ-, Informations- und Beratungsfunktionen).

Die auf der Grundlage der in der BA geltenden Rahmenvorgaben organisatorisch und personell strukturierten Arbeitsämter standen und stehen vor der Aufgabe, neben ihren eigentlichen Funktionen der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, der Berufsberatung sowie der arbeitsfördernden sowie sozial-ausgleichenden Leistungsgewährung sich selbst schnellstens zu konsolidieren und darüber hinaus auch eine funktionsfähige effiziente Arbeitsmarktinfrastuktur in der Region mitzugestalten.

Die Arbeitsbelastung und der Problemdruck in den „Ost“-Arbeitsämtern werden aus der Zusammenstellung einiger ausgewählter Eckwerte des Arbeitsmarktes (Übersicht 2) zum Teil deutlich. Bewältigt wurden die Aufgaben der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, der Berufsberatung, der Leistungsgewährung u.a. von durchschnittlich ca. 18 Tausend Mitarbeitern. Ihre Zahl entwickelte sich von rd. 12400 am 3. Oktober 1990¹⁴ auf 24000 im Mai 1992¹⁵. Hinzu kam die noch fortdauernde Hilfe durch Mitarbeiter aus den alten Bundesländern, deren Aufgabe vor allem in der Vermittlung des fachlichen „Know-how“ durch Einarbeitung ihrer Ostkollegen und der aktiven Mitarbeit bestand; denn neben einer personellen Unterbesetzung unter quantitativem Aspekt wirkte und wirke erschwerend, daß ein kompliziertes und zum Teil unübersichtliches Regelwerk von Mitarbeitern zunächst ohne entsprechende Ausbildung und ausreichende Schulung unter Zeitdruck kurzfristig umgesetzt werden muß.

Eine verständliche Unsicherheit der Mitarbeiter im Umgang mit den neuen Regularien und Mechanismen, aber auch die Angst vor möglichen Entscheidungsfehlern, befördere – so die Expertenbefragung – teilweise auch ein „schematisches Abarbeiten“ von „Fällen“, das von Unternehmen und Arbeitsuchenden gleichermaßen kritisch reflektiert wird, und das der außergewöhnlichen Problemsituation angemessene unkonventionelle Lösungen der regionalen Arbeitsmarktakteure eher verhindere.

Die im Rahmen der Zusatzstudie Mitte 1991 in der *Lausitzer Region befragten 45 nicht der Treuhandanstalt unterstehenden Unternehmen* (mit insgesamt 1223 Beschäftigten) bestätigten einen überwiegend fallweisen Kontakt der Arbeitsämter zu regionalen Arbeitsmarktakteuren. Jedes fünfte von ihnen hatte ständigen Kontakt zum zuständigen Arbeitsamt, gut die Hälfte bei Bedarf. Bei den Unterneh-

¹² Unter arbeitsmarktpolitischer Infrastruktur verstehen wir hier den notwendigen organisatorischen und institutionellen Rahmen zur Vorbereitung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

¹³ Die Expertengespräche wurden von der Forschungsgruppe Arbeitsmarkt/Beschäftigung (FAB) durchgeführt. Vgl. H. Miethe et al.: Information über die Ergebnisse von Expertengesprächen in Arbeitsämtern des Landes Brandenburg zu Wirkungsproblemen von Arbeitsmarktinstrumenten auf den regionalen Arbeitsmarkt – Zwischenbericht zum IAB-Projekt 10-401A, Berlin, Nov. 1991.

¹⁴ Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage im Bundestag, in: Arbeitsamt im Parlament Nr. 10 vom 28. Nov. 1991. In den Ämtern für Arbeit der ehemaligen DDR waren rd. 3600 Personen beschäftigt.

¹⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage im Bundestag vom 17. Juni 1992. Insgesamt wurden im März 1992 bei der Bundesanstalt für Arbeit 98000 Personen beschäftigt, das sind umgerechnet 92000 Vollzeitkräfte. Antwort der Bundesregierung auf eine Bundestagsanfrage vom 16. März 1992.

Übersicht 2: Ausgewählte Eckwerte des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

		Neue Bundesländer		Alte Bundesländer
		1990 ¹	1991	
Zugänge an Arbeitsuchenden	Pers.	1 010 400	2 541 300	4 798 200
Bestand an Arbeitsuchenden	Pers.	.	1 538 400	2 340 300
Arbeitsvermittlungen insges.	Fälle	79 800	671 800	2 399 900
Bestand an registr. Arbeitslosen	Pers.	432 700	912 800	1 689 400
Zugänge registr. Arbeitslose	Fälle	657 400	1 442 700	3 659 900
Abgänge registr. Arbeitslose	Fälle	157 300	1 047 100	3 712 900
Empfänger v. Alg, Alhi, Egg insges.	Pers.	311 300	699 100	1 168 900
Kurzarbeiter insges. Bestand	Pers.	1 515 400	1 616 200	145 000
Beschäft. geförderte Arbeitnehmer (Bestand)	Pers.	6 200	183 300	83 000
Vermittlungen in ABM	Pers.	21 800	422 300	97 500
Eintritte in FuU	Pers.	114 000	362 400	593 900

¹ Zweites Halbjahr Quelle: BA-Statistik, aktuelle Monatsreihen

Alg = Arbeitslosengeld
Alhi = Arbeitslosenhilfe
Egg = Eingliederungsgeld

men, die keine Neugründungen sind, überwog dabei die Anzeige von notwendigen Entlassungen als Anlaß des Kontakts, gefolgt von der Suche nach Arbeitskräften und Fortbildungsmöglichkeiten sowie dem Angebot von Maßnahmen nach dem AFG.

Die in diese Fallstudie einbezogenen neugegründeten Unternehmen – sofern sie überhaupt Bedarf an Arbeitskräften haben – gewinnen diese nur in geringem Maße über das Arbeitsamt (Übersicht 3).

Übersicht 3: Von neugegründeten Unternehmen in der Lausitzer Region genutzte Quellen zur Gewinnung von Arbeitskräften nach ihrer Rangfolge

persönliche Beziehungen	1 (gleiche
selbständige Bewerbungen von Arbeitsuchenden	1 Rangfolge)
Arbeitsamt	3

Die Erfahrungen, die die Unternehmen mit den Arbeitsämtern gemacht haben, sind offenbar sehr unterschiedlich. Gut die Hälfte von ihnen bewertete sie im Rahmen dieser Fallstudie als gut bis zufriedenstellend (Übersicht 4).

Übersicht 4: Bewertung der Erfahrungen in der Kooperation mit dem Arbeitsamt durch Lausitzer Nicht-Treuhand-Unternehmen

Erfahrung	Unternehmen (in %)
gut bis zufriedenstellend	55
schlecht	37
teils/teils	8

Positiv gesehen wurde vor allem die Hilfsbereitschaft der Ämter in Beschäftigungsfragen, ihre Informationstätigkeit und korrekte Beratung. Kritisch gesehen wurden

- zu lange Bearbeitungszeiten,
- bürokratisches Verhalten
- und fehlende Kompetenz der Mitarbeiter.

Für die Mitarbeiter der Ämter besteht im Interesse einer qualifizierten Handlungsfähigkeit akuter Fortbildungsbedarf. Die *Expertengespräche im Arbeitsamt* ließen erkennen, daß sich handlungsorientiertes Denken und komplexe Kenntnisse der Arbeitsmarktsituation in sehr hohem Maße auf den Direktor des Amtes, den Leiter der Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung und die Nebenstellenleiter konzentrieren. Bei den Mitarbeitern dominiere die unmittelbare Aufgabenwahrnehmung ohne tiefergehende Kenntnisse der ablaufenden Prozesse, was das „Abarbeiten von Fällen“ begünstigt. Diese Situation wurde auch von den befragten Mitarbeitern der Ämter selbst kritisch vermerkt. Im Unterschied zu vereinfachenden Vorstellungen, die die Notwendigkeit beruflicher Fortbildung vor allem instrumenten- und regelungsbezogen sehen, lassen die geführten Gespräche Handlungsbedarf in folgenden Richtungen erkennen:

- Verwaltungswissen: Funktionsweise von Arbeitsämtern in den alten Bundesländern, Organisation der Arbeit im Amt, gesetzliche Vorschriften und Regelungen des eigenen fachlichen Bereiches und ihre Verknüpfung mit Gesetzen und Verordnungen aus angrenzenden Bereichen, insbesondere mit der Sozialgesetzgebung;
- Soziales Handlungswissen: Psychologische Grundkenntnisse (Publikumsverkehr), Umgang mit den Medien (Präsentation, Umgang mit Arbeitgeber, Akquirieren im Außendienst);
- Moderne Arbeitstechniken: Computernutzung;
- Grundsatzwissen: allgemeine Zusammenhänge des Arbeitsmarktes, regionale Arbeitsmarktbedingungen (insbesondere wirtschaftliche und demographische Entwicklung, Berufskunde [neue Berufsbilder], marktwirtschaftliche Unternehmensstrukturen).

Allerdings dürfen diese Qualifizierungsmaßnahmen die ohnehin unzureichenden Personalkapazitäten nicht über Gebühr belasten, so daß ein Kompromiß gefunden werden muß. Im Haushaltsplan der BA sind gegenwärtig Wochenschulungen für 17500 Mitarbeiter vorgesehen.

Für die nächsten Jahre ist mit einem weiter wachsenden Aufgabenvolumen für die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern zu rechnen, da sich gegenwärtig noch keine entscheidende Entlastung des Arbeitsmarktes abzeichnet – nach wie vor fallen mehr Arbeitsplätze weg, als neue entstehen. Mit dem zahlreicheren Auslaufen von ABM und Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie dem erwarteten Ausscheiden von Kurzarbeitern aus Beschäftigungsgesellschaften und Betrieben erhöht sich die Zahl der Arbeitsuchenden und Arbeitslosen. Zudem werden die Integration bestimmter Zielgruppen (Ältere, Frauen, steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen) und die differenziertere Bearbeitung von AB- und FuU-Maßnahmen zunehmend mehr Aufwand erfordern.

Nach den Ergebnissen der vorliegenden Recherchen erscheint für die Sicherstellung der Aufgabenerledigung im Osten eine Personalaufstockung unerlässlich. Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich einmal aus dem bestehenden Kapazitätsdefizit sowie den wachsenden Aufgaben, zum anderen auch aus der seit Monaten anhaltenden hohen Beanspruchung der Mitarbeiter¹⁶ in den „Ost“-Arbeitsämtern. Unter diesem Aspekt wurden zur Verbesserung der gesamten Beschäftigungssituation in den Dienststellen der neuen Bundesländer unter anderem rund 4800 Stellenmehrungen für Plankräfte in den Haushaltsplan der BA für das Haushaltsjahr 1993 eingestellt; hierzu muß allerdings das weitere Haushaltsverfahren bis zur Genehmigung durch die Bundesregierung (§ 216 AFG) abgewartet werden.

Letztlich ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich, um die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern zu stabilisieren und in die Lage zu versetzen, ihrer Verantwortung als einer der Hauptakteure auf dem regionalen Arbeitsmarkt unter den schwierigen Bedingungen mit hoher Qualität und Effizienz gerecht zu werden. Neben einer personellen Aufstockung und der Erhöhung der Fachkompetenz gehören dazu

- die Verbesserung der technischen Ausstattung und die Überwindung der derzeitig noch häufig vorherrschenden räumlichen Zersplitterung,
- die Verbesserung der Ablauforganisation innerhalb der Arbeitsämter und
- eine stärkere Zentralisierung von Verantwortungs- und Entscheidungsspielräumen.

Beschäftigungspolitische Strategien gehen bisher davon aus, daß mittelfristig ein Beschäftigungsaufschwung eintritt. Es zeichnet sich aber ab, daß dies in regional sehr differenzierter Weise und unterschiedlichem Zeitverlauf erfolgen wird. Mit der weiteren Qualifizierung und größeren Fachkompetenz des Personals der Arbeitsämter wird auch eine Erhöhung ihrer Verantwortlichkeit bei Entscheidungen zum alternativen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und über die dafür zur Verfügung stehenden Mittel notwendig, denn eine genaue Kenntnis der regionalen/lokalen Situation ist für einen gezielteren und effektiveren Mitteleinsatz unabdingbar.

¹⁶ Von AA-Direktoren wird auf sich verstärkende Erschöpfungserscheinungen hingewiesen.

¹⁷ Vgl. ba-intern, Nr. 3 vom 16. 3. 1992.

¹⁸ Zur Trägerstruktur bei ABM vgl. E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Neue Forschungsergebnisse, IAB-Werkstattbericht Nr. 11/6. 8. 1992.

¹⁹ Vgl. H. Mieth et al.: Information über die Ergebnisse von Expertengesprächen, a. a. O.

Mit der gegenwärtigen Erprobung neuer Formen der Arbeitsaufgabenerledigung in Modell-Arbeitsämtern (darunter Cottbus und Jena) wäre auch zu prüfen, inwieweit Zuständigkeiten von den vorgesetzten Dienststellen auf die Arbeitsämter verlagert werden können¹⁷.

4.2 Verbesserung der Trägerlandschaft

Arbeitsämter sind für die Durchführung von Maßnahmen auf Träger angewiesen. Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat sich in relativ kurzer Zeit auch in den neuen Bundesländern eine umfangreiche und breitgefächerte Trägerlandschaft für ABM und FuU aufgebaut. Insbesondere bei der Organisation von ABM mußten die Arbeitsämter eine Initiativfunktion übernehmen, da sich vor allem die Kommunalverwaltungen als wesentliche Träger erst nach der Vereinigung im Oktober 1990 herauszubilden begannen und ihnen die notwendigen Erfahrungen fehlten. Anders als in den alten treten in den neuen Bundesländern verstärkt auch Betriebe bzw. auch ausgegründete Betriebsteile mit ihren personellen, organisatorischen und materiellen Kapazitäten als Träger auf¹⁸ (vgl. Übersicht 5). Eine besondere Ausprägung fand dies in einer Reihe von Mega-ABM, in denen teilweise mehrere tausend Arbeitnehmer eines Betriebes oder mehrere Betriebe einer Region zusammengefaßt sind.

Übersicht 5: Geförderte Arbeitnehmer nach Art der Maßnahmeträger

	insgesamt (%)
Ohne Angaben	0,2
Stadt, Gemeinde	32,2
Landkreis	5,1
Land/Regierungsbezirk	1,8
Bundesbehörde	0,2
sonstiger öffentl. Träger	5,3
Wohlfahrtsverband (einschl. kirchliche)	3,3
Kirche, kirchl. Organisationen (ohne Wohlfahrtsverb.)	2,5
Verein, private Initiative, Stiftung	11,1
Gemeinnütziges Unternehmen	1,6
Privatisiertes/reprivatisiertes Unternehmen	5,9
Genossenschaften (einschl. LPG)	6,5
Sonst. privatwirtschaft. Unternehmen (nicht Treuhand)	0,8
Treuhandunternehmen/-betrieb	12,8
Arbeits-, Besch., Strukturförd. ges. u. ä.	10,5
Summe	100

Quelle: E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Neue Forschungsergebnisse. IAB Werkstattbericht Nr. 11/6. 8. 92.

So verständlich angesichts des arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarfs die Einrichtung von Mega-ABM ist, sind die personellen Grenzen solcher Maßnahmen jedoch zu überdenken. Von Mitarbeitern der Arbeitsämter (Potsdam, Spremberg) wurde darauf hingewiesen,¹⁹ daß es offensichtlich mit wachsender Größenordnung schwer wird, ABM tatsächlich mit Arbeit zu füllen und leitungsmäßig zu beherrschen. Dies galt z.B. damals (in der sicher besonders schwierigen Anfangsphase) für zwei untersuchte Mega-ABM in betrieblicher Trägerschaft in diesen Regionen. Die Reaktion der Arbeitnehmer reichte von Unmut über für „Nichtarbeit“ gezahltes Geld bis zur Ablehnung von ABM („Nichtarbeiten kann ich auch woanders“).

Nach verbreiteter Meinung vor Ort sollte, auch unter Berücksichtigung der Problematik einer Anschlußbeschäftigung, dieser Aspekt stärker beachtet werden.

Als eine besondere Trägerform haben sich die Beschäftigungs-, Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsgesellschaften bzw. Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) entwickelt. Entstanden als Auffanggesellschaft oder Ausgründung aus Betrieben führen sie ABM durch, bieten Qualifizierungsmaßnahmen an und haben befristet Arbeitnehmer mit dem Status „Null-Kurzarbeit“ übernommen. Als Gesellschafter treten Betriebe, Gewerkschaften, Kommunen und Landkreise häufig im Verbund auf. Zur Unterstützung der ABS sind ausgehend von dem gemeinsamen Beschluß von Treuhand, Gewerkschaften und Landesregierungen vom Juli 1991 auch regionale und landeseigene Trägergesellschaften als Dachgesellschaften entstanden, die konzeptionell Projekte entwickeln und beratend tätig sein sollen²⁰.

Von den Mitarbeitern der Arbeitsämter wurden folgende Verbesserungsmöglichkeiten hervorgehoben:

1. Träger sollten sich künftig stärker auf *Zielgruppenförderung* konzentrieren. Gegenwärtig erfolge über ABM häufig keine Stärkung der Position der Schwächsten, sondern z. T. sogar ihre weitere Verdrängung vom Arbeitsmarkt. Die Träger seien, lt. Expertenbefragung in den Arbeitsämtern, bemüht, die Leistungsstärksten, vor allem junge qualifizierte Arbeitnehmer in die Maßnahmen zu bekommen. Jugendliche ohne Ausbildung wolle kaum jemand. Die Möglichkeit der Zuweisung in ABM aus der Kurzarbeit heraus habe hier wesentlichen Vorschub geleistet und lasse den Ämtern gegenüber den Trägern, insbesondere wenn es Unternehmen sind, kaum Korrekturmöglichkeiten. Zweifelloso habe aber auch die inhaltliche Strukturierung der Maßnahmen hier ihren Anteil. Sie führe auch mit dazu, daß Frauen in ABM – besonders in den anfänglich entstandenen Großmaßnahmen – trotz eines ansteigenden Anteils - weiterhin unterrepräsentiert sind. Auch vom Arbeitsamt selbst gingen zum Untersuchungszeitpunkt (Herbst letzten Jahres) noch zu wenig zielgruppenspezifische Aktivitäten der Arbeitsförderung aus.

2. Bei der Genehmigung von ABM wären die Träger verstärkt zur *Verknüpfung mit Qualifizierungsmaßnahmen* zu verpflichten. Die Expertenbefragung in der Region Cottbus ergab, daß von den Trägern von ABM nur in geringem Maße Anstrengungen unternommen werden, die im Rahmen der Regelungen eingeräumte Zeit für Qualifizierung auszuschöpfen. Demnach nehmen nur ca. 10-12 Prozent der ABM-Träger diese Möglichkeit wahr. Das wird durch die repräsentative ABM-Untersuchung des IAB bestätigt, wonach 14% der geförderten Arbeitsplätze auch Qualifizierungsinhalte hatten²¹. Damit werden jedoch Möglichkeiten des AFG zur Verbesserung von Arbeitsmarktchancen der ABM-Teilnehmer verschenkt, zumal auch „Kombi-Maßnahmen“ (Teilzeit-ABM verknüpft mit Teilzeit-FuU) bislang eher die Ausnahme sind.

3. Möglichkeiten von *Vergabe-ABM* seien noch mehr auszuschöpfen, in der Hoffnung, damit die Entstehung von

Arbeitsplätzen auf dem regulären Arbeitsmarkt zu fördern. Jedenfalls spielten Vergabe-ABM mit 3% Geförderten an Gesamtteilnehmern an ABM im Herbst letzten Jahres nur eine untergeordnete Rolle. Unter Berücksichtigung der Vergabefähigkeit kommt die repräsentative ABM-Untersuchung zu dem Ergebnis, daß 10% der vergabefähigen Maßnahmen auch tatsächlich vergeben wurden²².

Aufgrund des „Steuerungserlasses“ zu ABM und nunmehr auch der erwarteten AFG-Novellierung mit Einschränkungen im Hinblick auf die Zahl der Förderfälle und Fördersätze ist damit zu rechnen, daß einige Träger ohne ausreichende eigene Ressourcen, u.U. auch ABS-Gesellschaften, aufgeben bzw. potentielle Träger sich nicht entwickeln können. Den Expertengesprächen folgend dürfte es dann wieder schwieriger werden, neue AB-Maßnahmen (insbesondere auch für Zielgruppen) durchzuführen. In der Vergangenheit konnten zugeteilte Kontingente für ABM wegen fehlender Träger nicht immer in jedem Arbeitsamt ausgeschöpft werden.

Bei Regelungen zur Lohn- und Sachkostenfinanzierung von ABM sollte nach Meinung der in die Expertenbefragung einbezogenen Fachkräfte der Arbeitsämter differenzierter vorgefahren werden. Einerseits gäbe es durchaus Träger, die ABM-Kräfte auch mit einem sehr hohen eigenen Finanzierungsanteil beschäftigen können. Andererseits seien vor allem Träger im sozialen, kommunalen und kulturellen Bereich schon bei 10 Prozent eigener Finanzierungsbeteiligung überfordert. So könnten z. B. die kleinen Kommunen Kindergärten häufig nur über ABM sicherstellen. Gleiches gilt für soziale Dienste. Finanzierungs differenzierungen nach Trägerart und Aktionsbereich der ABM seien erforderlich. Beim Umweltschutz solle die Finanzierung zunehmend von den Ländern mitgetragen werden. Kommunen sollten stärker eigene Finanzierungsmöglichkeiten erschließen.

Eine verkürzte Laufzeit der ABM sei für die meisten Träger nicht befriedigend, da es sich häufig um längerfristige Aufgaben handle, für die dann keine Weiterfinanzierung möglich sei. Durch die Kontingentierung der möglichen Bewilligungen für ABM können zudem viele Maßnahmen erst zu einem späteren Zeitraum als beantragt bewilligt werden, was sowohl für Träger als auch für Arbeitnehmer Probleme aufwerfe.

Angesichts des Auslaufens einer wachsenden Zahl von ABM und des generellen Arbeitsmarktungleichgewichtes werde die Frage der Anschlußbeschäftigung für Arbeitsämter und ABM-Träger mit fortschreitender Zeit immer prekärer.

Dies gilt letztlich auch für die *Maßnahmen der FuU*. Anders als bei ABM konnten die Arbeitsämter hier bereits frühzeitig auf erfahrene Bildungsträger aus den alten Bundesländern zurückgreifen. Die Schwierigkeit bestand für sie vor allem darin, ohne Erfahrung und weitgehend ohne Kenntnis eines möglichen zukünftigen Bildungsbedarfs unter Bildungsträgern und angebotenen Bildungsmaßnahmen auswählen und durch massenhafte FuU den Arbeitsmarkt entlasten zu müssen. Das habe zu Kompromissen verbunden mit Qualitätsmängeln geführt, zu deren Behebung ja auch Prüfgruppen der Landesarbeitsämter eingesetzt wurden. Eine Qualitätsverbesserung bei FuU setzt eine stärkere Überprüfung der Bildungsträger voraus. Damit erhöhen sich für die Mitarbeiter in den Arbeitsämtern Aufwand und Verantwortung für die Auswahl der

²⁰ Zu Problemen von ABS vgl. M. Kaiser: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, IAB-Werkstattbericht Nr. 10/21. 7. 1992.

²¹ Vgl. E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung ... a. a. O., S. 20.

²² a. a. O., S. 16.

Maßnahmen nach Inhalt, Dauer, Qualität und Erfolgschancen für die Wiederbeschäftigung der Teilnehmer. Nach der neuen Regelung²³ muß das Arbeitsamt bereits vor Beginn der Maßnahme prüfen, ob sie

- nach Dauer, Gestaltung des Lehrplans, Unterrichtsmethode, Ausbildung und Berufserfahrung der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten läßt,
- angemessene Teilnehmerbedingungen bietet und
- ob die Kostensätze angemessen sind²⁴.

Das stellt höhere Anforderungen an die Bildungsträger (sowohl hinsichtlich der angebotenen Bildungsmaßnahmen - inhaltliche Ausrichtung unter Beachtung von zeitlichen und örtlichen Bedingungen – als auch der Antragstellung). Zugleich ist damit aber auch ein höherer Arbeitsaufwand bei den Arbeitsämtern verbunden, der in Verbindung mit der derzeitigen Personalsituation Bearbeitungsrückstände zur Folge haben kann.

Das generelle Problem bei FuU-Maßnahmen besteht in der weitgehenden Unklarheit über den tatsächlichen Qualifizierungsbedarf entsprechend künftiger Wirtschaftsstrukturen, so daß häufig nur sehr breite Handlungsfelder einer situationsadäquaten Qualifizierungspolitik²⁵ benannt werden können. Es werde – so Miethe et al.²⁶ – zwar von den Ämtern nach besten Kräften versucht, im Zusammenwirken mit Betrieben, Bildungseinrichtungen sowie Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften erfolgversprechende Grundlinien von Umschulung und Fortbildung zu bestimmen. Grundsätzliche Schwierigkeiten der Prognose eines künftigen regionalen Qualifikationsbedarfs und die aus dem Strukturbruch resultierenden besonderen Unsicherheiten setzen hier jedoch enge Grenzen. Mitunter könne man sich am kurzfristig erkennbaren gegenwärtigen Bedarf von Unternehmen oder Investoren orientieren, häufig aber noch einmal das. Dann geht es lediglich um den Grundbedarf an Qualifikationen in einer Region,²⁷ um Schlüsselqualifikationen u.ä.

Eine langfristig angelegte, zukunftsorientierte Abstimmung mit Wirtschaftsförderungs- und Strukturkonzepten könnte weiterhelfen, erfolge bisher aber kaum. Es wird vor Ort die Gefahr gesehen, daß in zwei bis drei Jahren ein Qualifikationspotential in der Region besteht, das zwar neu strukturiert ist, aber – da ungenügend den Standorten angepaßt – in der eigenen Region wieder nicht verwertet werden kann (eine Situation, die schon aus DDR-Zeiten bekannt ist).

In einigen der befragten Ämter wurde damit begonnen, einem überproportionalen Anteil kaufmännischer Richtungen bei der Umschulung entgegenzusteuern und z. B. auch Computer-Kurse nicht als „Allheilmittel“ gelten zu lassen.

Der Frauenanteil an FuU-Maßnahmen liegt in einzelnen Nebenstellen bei 80 Prozent. Frauen sind nach Einschätzung der Ämter unkomplizierter zu beraten und leichter

für eine Qualifizierung zu gewinnen, deren aktuelle Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt jedoch nicht sehr hoch angesetzt wurde.

Für die Arbeitsämter stellt sich in diesem Zusammenhang nicht nur die Frage, wie die Bildungsmaßnahmen am besten inhaltlich strukturiert werden sollten, sondern zugleich auch, welches arbeitsmarktpolitische Instrument der jeweiligen Lage letztlich am angemessensten ist. Lassen sich für eine Qualifizierung keinerlei Einsatzperspektiven in absehbarer Zeit erkennen – auch wenn eine hohe (räumliche) Mobilität der von Arbeitslosigkeit Betroffenen unterstellt wird – dann müßte der Schwerpunkt der Aktivitäten weniger auf FuU als vielmehr auf arbeitsplatzschaffende Maßnahmen einschließlich ABM gelegt werden.

5 Interaktion regionaler Arbeitsmarktakeure

5.1 Förderung des Zusammenwirkens regionaler Akteure

Daß regionale Beschäftigungspolitik die größten Erfolgsaussichten hat, wenn alle relevanten Akteure „vor Ort“ zusammenarbeiten, ihre Aktivitäten abstimmen und bündeln, wird allgemein anerkannt, häufig aber nicht realisiert. Die Hauptverantwortung für die Beschäftigungsprobleme in der Region wird in der Regel den Arbeitsämtern zugeschoben. Diese versuchen über verschiedene Aktivitäten auf die regionalen Arbeitsmarktakeure einzuwirken. Nach den Expertenbefragungen in den Arbeitsämtern der Region Cottbus/Senftenberg sowie Potsdam werden als wichtigste betrachtet:

- die *Arbeit des Verwaltungsausschusses*, der die wesentlichen Akteure zusammenführt. Er ist auch das einzige Organ in der Arbeitsverwaltung, in dem die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter als unmittelbar Betroffene einen gewissen Einfluß auf die Arbeitsmarktpolitik nehmen können. Da der Verwaltungsausschuß im Arbeitsamt Cottbus mit seinen Unterausschüssen erst Ende 1991 seine Arbeit aufgenommen hat, stand ein geregeltes Zusammenwirken der Akteure des regionalen Arbeitsmarktes in diesem Gremium zum Untersuchungszeitpunkt erst am Anfang. Gleiches gilt für die zögerlich anlaufende Tätigkeit der regionalen Aufbaustäbe;
- fallbezogene *Arbeitsmarktgespräche* in Unternehmen, zum Teil unter Beteiligung der Treuhandanstalt (in der Lausitzer Region z. B. in der BASF, der LAUBAG und der ESPAG);
- *beratende Aktivitäten*, z.B. gegenüber Bürgermeistern, der regionalen Wirtschaftsförderung, dem Jugendamt und den Gleichstellungsbeauftragten;
- Beteiligung an von Parteien und Verbänden initiierten *Rundtischgesprächen* zu ausgewählten Arbeitsmarktproblemen (z.B. Frauenbeschäftigung, ABM, FuU);
- Mitarbeit in den *regionalen Aufbaustäben* oder deren Substituten, soweit sie überhaupt tätig werden;
- *Vor-Ort-Arbeit in den Betrieben* bei bevorstehenden Entlassungen größeren Umfanges.

Ungeachtet dieser und weiterer, mit hohem Arbeitseinsatz der Mitarbeiter entwickelter Aktivitäten der Ämter seien nach Meinung der Experten letztere jedoch gegenwärtig angesichts der realen Problemsituation und vielfältiger objektiver und subjektiver Bedingungen nach wie vor überfordert und kaum in der Lage, ein kontinuierliches Zusammenwirken aller Akteure sicherzustellen, sie könnten bestenfalls darauf hinwirken. Tatsächlich gäbe es vor Ort

²³ Erlaß der BA 51/91 vom 21. 8. 1991, ergänzt durch den Erlaß zur „Sicherung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der beruflichen Fortbildung und Umschulung“ vom 14. 7. 1992.

²⁴ Vgl. § 34 Abs. 1 AFG.

²⁵ D. Blaschke u. a.: Qualifizierung in den neuen Bundesländern, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB) Nr. 7/1990.

²⁶ Vgl. H. Miethe et al.: Informationen über die Ergebnisse von Expertengesprächen, a. a. O.

²⁷ A. Chaberny, F. Stooß: Neue Bundesländer: Nachholbedarf im bodenständigen Gewerbe. Berufeatlas gibt Denkanstöße, IAB-Kurzbericht Nr. 18 vom 5. 8. 1992.

wohl in der Regel keine institutionalisierte Kommunikation zwischen den wichtigsten beschäftigungspolitisch relevanten Politikbereichen und -ebenen. Die Aufbaustäbe seien als Zusammenkunft von Leitern der beteiligten Institutionen hilfreich, z.B. auch zur Entwicklung längerfristiger Konzeptionen, sie könnten aber regelmäßige Kontakte auf der „Arbeitsebene“ zu Organen bzw. Institutionen der Wirtschaft und Wirtschaftsförderung, der Raumordnung sowie zur Treuhandanstalt nicht ersetzen.

Kennzeichnend für die Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den neuen Bundesländern seien nach wie vor fehlende bzw. unzureichende regionale Struktur- und Entwicklungskonzepte. Angesichts der derzeitigen Entwicklung – weiterer Abbau von Arbeitsplätzen, fortschreitende De-Industrialisierung, fehlende private Investoren, Unsicherheiten im Zusammenhang mit der zu erwartenden Gebietsreform – überfordert die Anbahnung längerfristiger regionaler Entwicklungskonzeptionen die Verantwortlichen in den Länder- und Stadtverwaltungen und Landratsämtern sicherlich auch. Um so notwendiger ist aber die Bereitschaft zur Kooperation und Bündelung der regionalen Kräfte, um über komplexe Stärke/Schwäche-Analysen bedeutsame Handlungsfelder für die Nutzung regionaler Entwicklungschancen zu formulieren, daraus abgestimmte Programme zu entwickeln und gemeinsam Maßnahmen festzulegen.

Die Entwicklung der dazu notwendigen organisatorischen Netzwerke ist offenbar eine Aufgabe, die noch zu lösen ist. Dazu sollten die „Aufbaustäbe“ und deren Substitute (über deren regional sicherlich unterschiedliche Wirksamkeit ein Überblick bislang fehlt) ausgebaut und aktiviert werden. Sie sind zu arbeitsfähigen Gremien auszugestalten, indem kompetente Mitarbeiter der entscheidenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einrichtungen – Arbeitsämter eingeschlossen – engagiert auf der Grundlage einer gemeinsamen Zielstellung zusammenwirken. Diese „Arbeitsstäbe“ sollten aufgabenbezogen und zeitlich befristet ausgelegt sein, um „Versandungs“-tendenzen zu vermeiden. Ihre Verzahnung mit überregional wirkenden Beratungs- und Planungsinstitutionen, zu denen auch sektoral und regional orientierte Trägergesellschaften gehören, wäre anzustreben.

Eine überregionale Einbindung erscheint auch deshalb erforderlich, um schrittweise gegenwärtig noch häufige kleinregionale (z.B. auf einzelne, häufig viel zu kleine Landkreise bezogene) Denk- und Vorgehensweisen zu überwinden und regional übergreifende Arbeitsmarktzusammenhänge herzustellen.

5.2 Verbesserung der Informationen zur regionalen Arbeitsmarktentwicklung

Eine wichtige Voraussetzung für Abstimmung und koordiniertes Zusammengehen der regionalen Arbeitsmarktakteure ist der Abbau bestehender Informationsdefizite. Hier sind sowohl die Arbeitsämter als auch die Landesarbeitsämter gefordert.

Als Voraussetzung zur Arbeitsplatzförderung vor Ort ist durch die Arbeitsämter eine hohe Transparenz des lokalen Arbeitsmarktes für alle Arbeitsmarktakteure sicherzustellen. Das betrifft regelmäßige, aktuelle Informationen

- über den für potentielle Investoren wichtigen Standortfaktor Erwerbspersonenpotential einschließlich der vorhandenen sowie der sich verändernden (Ausbildung, FuU) Qualifikationspotentiale,

- über die der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehenden Arbeitslosen, Kurzarbeiter, ABM-Teilnehmer und
- über beschäftigungsfördernde Maßnahmen nach dem AFG.

Umgekehrt benötigen die Arbeitsämter für ihre Beratungsaktivitäten und die Strukturierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von den Gebietskörperschaften, regionalen Wirtschaftsfördergesellschaften und anderen mit der Regionalplanung und Strukturförderung befaßten Institutionen aktuelle und möglichst umfassende Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Region (auch geplante oder angestrebte) Neuansiedlungen, Wirtschaftsförderung usw.

Es geht dabei um kleinregionalisierte Daten, die die Entwicklung nach *Hauptamt und Nebenstellenbezirken*, d. h. dann auch nach *Kreisen* erkennen lassen und schnell zugriffsbereit sind.

Die gegenwärtig auf den *gesamten Arbeitsamtsbezirk* bezogenen Daten sind auch für den gezielten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu großräumig angelegt. Das soll an der für den Arbeitsamtsbezirk Neubrandenburg für August 1992 ausgewiesenen Arbeitslosenquote – mit 19,1 v. H. der höchsten im Land Mecklenburg-Vorpommern – verdeutlicht werden. Übersicht 6 zeigt die Differenziertheit der Quote nach Hauptamt und Nebenstellen. Für den Landkreis (LKS) Neubrandenburg ist analog zu den Nebenstellen ebenfalls von einer Arbeitslosenquote von mehr als 20 v. H. auszugehen. Sie wird durch die niedrigere Quote im Stadtkreis (6-7 v. H.) nivelliert mit der Folge z. B., daß bei einer Anbindung vorteilhafterer Förderkonditionen für ABM an eine größere Abweichung vom Durchschnitt der neuen Bundesländer (oder dem Bundesdurchschnitt) diese für den Landkreis Neubrandenburg nicht in Anspruch genommen werden könnten.

Übersicht 6: Arbeitslose und Arbeitslosenquote nach Nebenstellen im Arbeitsamt Neubrandenburg – August 1992

	Arbeitslose	Arbeitslosenquote ¹
AA Neubrandenburg	47 441	19,1
Neubrandenburg	9 094	12,9
Altentreptow	2 393	24,6
Anklam	3 940	23,6
Demmin	4 715	23,6
Malchin	3 913	20,9
Neustrelitz	4 631	17,0
Pasewalk	3 926	22,9
Röbel	1 689	21,8
Strasburg	2 003	18,1
Ueckermünde	5 320	23,8
Waren	5 817	21,9
Mecklenburg-Vorpommern	161 260	16,5
Neue Bundesländer	1 168 732	14,8

¹ Basis: abhängig zivile Erwerbspersonen (fortgeschriebene BTE vom November 1990)
Quelle: Statistik der BA

Andere Daten zur Beschäftigungsentwicklung, z. B. Kurzarbeit, werden nur für das Arbeitsamt gesamt und nicht nach Nebenstellen ausgewiesen.

Einzeldaten und -informationen müßten – möglicherweise unter Einbeziehung von Beratungsinstitutionen – zu inte-

grierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktinformationen zusammengefaßt werden und allen regionalen Akteuren (z. B. auch Bildungsträgern, ABS usw.) zur Verfügung stehen.

5.3 Verstärkung der Informations- und Beratungstätigkeit für Arbeitnehmer

Das Recht eines jeden, der am Arbeitsleben teilnimmt oder teilnehmen will, auf Beratung bei der Wahl des Bildungsweges und des Berufes, auf individuelle Förderung bei beruflicher Weiterbildung (Fortbildung und Umschulung) sowie auf Hilfe bei Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes²⁸ begründet zugleich die Pflicht der Arbeitsämter zu Informations- und Beratungsleistungen. Diese Pflicht ist durchaus auch im Zusammenhang zu sehen mit dem Grundrecht auf freie Persönlichkeitsentfaltung nach Art. 2 GG²⁹.

Zur Vermeidung von Desorientierung und Politikverdrossenheit, aber auch zur Förderung von individuellen Entscheidungen über weiteres berufliches Dasein ist eine deutlich verbesserte Information des einzelnen Arbeitnehmers über Probleme des lokalen Arbeitsmarktes herzustellen. Das sollte einschließen

- die Information über Beschäftigungsmöglichkeiten und -Perspektiven,
- die Information und Beratung über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hinsichtlich Inhalt, Dauer, Förderleistungen und individueller Anspruchsvoraussetzungen,
- die Information über Fördermöglichkeiten bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit sowohl durch die Bundesanstalt für Arbeit als auch durch weitere Einrichtungen im Rahmen anderer Förderprogramme.

Unter den Bedingungen des Strukturbruchs und des zu erwartenden längerfristigen „globalen“ Arbeitsmarktungleichgewichts in allen neuen Bundesländern, besonders aber in einzelnen Krisenregionen, gewinnt die *Mobilität* der Arbeitskräfte, *auch die regionale*, eine besondere Bedeutung. Im Mittelpunkt der Beratung sollte dabei allerdings zunächst die *berufliche Mobilität* stehen und die Möglichkeit ihrer Förderung vor allem durch FuU.

Anzustreben ist eine möglichst weitgehende Verknüpfung von bereits vorhandener Qualifikation mit Maßnahmeninhalten unter Berücksichtigung von Chancen für eine Anschlußbeschäftigung, auch wenn diese grundsätzlich nicht garantiert werden kann. Damit kann auch Bildungsbereitschaft gefördert werden.

Insbesondere in Brennpunktregionen, in denen auf absehbare Zeit für Arbeitskräfte mit bestimmten Qualifikationen keine Beschäftigungschance absehbar ist und auch eine berufliche Neuorientierung wenig Erfolg verspricht, ist jedoch die Abwanderungs- und Pendlerproblematik zwangsläufig in die individuelle Beratung der Arbeitssuchenden einzubeziehen. Neben Informationen über Arbeitsmarktzielregionen im näheren und weiteren

Umfeld (neue und alte Bundesländer) sind Vor- und Nachteile derartiger Entscheidungen deutlich zu machen und ggf. auch die ja im AFG für solche Fälle vorgesehenen Fördermöglichkeiten bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz und für die Arbeitsaufnahme in einer anderen Region (u.U. im Westen) zu vermitteln.

Eine solche erweiterte und vertiefte Beratungstätigkeit setzt allerdings neben zusätzlichen Beratungsaktivitäten auch eine stärkere Abstimmung zwischen den Arbeitsämtern voraus.

6 Fazit

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit und sich entwickelnder Langzeitarbeitslosigkeit wird in der nächsten Zeit ein weiterer Arbeitsplatzabbau erwartet, der auch durch eine zwar zunehmende, zahlenmäßig aber relativ geringe Beschäftigungszunahme bei klein- und mittelständischen Unternehmen nicht ausgeglichen werden kann. Dabei ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit auch abhängig von politischen Entscheidungen, z. B. zur Landwirtschaft (Neubrandenburg), zur Braunkohleförderung und -Veredelung (Cottbus/Senftenberg/Spremberg), zur Verlängerung der Vorruhestandsregelung über Dezember 1992 hinaus.

Wenn auch die Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht durchweg optimal war – aufgrund der Umbruchsituation und der fehlenden bzw. sich erst entwickelnden arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur auch gar nicht sein konnte –, haben die Maßnahmen dennoch eine erhebliche Entlastung des Arbeitsmarktes bewirkt. Wesentlichen Einfluß hatten und haben darauf die zeitlich befristeten Sonderregelungen mit ihren die Implementation erleichternden Bedingungen³⁰. Im Zusammenhang damit hat sich das AFG als sehr flexibel erwiesen. Auch hat sich die Struktur der Arbeitsverwaltung speziell unter den Bedingungen der Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern in den Grundzügen bewährt, gerade auch in der Anfangsphase, als schnelles Handeln geboten war.

Zielfindungs- und Vollzugsdefizite im Rahmen regionaler Implementation ergeben sich gegenwärtig in besonderem Maße aus Informations- und Koordinierungsproblemen. Die bisherigen Untersuchungsergebnisse zusammenfassend ist Handlungsbedarf vor allem in folgenden Richtungen zu sehen (Reihenfolge ist keine Rangfolge):

- keine Reduzierung des Umfangs der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber Entwicklung ergänzender beschäftigungsfördernder Programme auf regionaler und lokaler Ebene (Länder, Kommunen);
- weitere Stabilisierung der Arbeitsämter und damit Stärkung ihrer Rolle als einer der zentralen Akteure des regionalen Arbeitsmarktes sowie Gewährleistung der Implementation qualitativ anspruchsvoller arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen;
- stärkere Verlagerung der Verantwortung im Hinblick auf die Struktur der durchzuführenden Maßnahmen (auch das „Instrumenten-Mix“) auf die regionale bzw. lokale Ebene;
- Weiterentwicklung von Einrichtungen und Mechanismen (regionale Netzwerke) zur Initiierung und Koordinierung regionaler/lokaler Aktivitäten;
- Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten (und von Programmen zu ihrer schrittweisen Umsetzung),

²⁸ Vgl. Sozialgesetzbuch – Erstes Buch – (SGB I) § 3.

²⁹ „Mit den Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsbedingungen wird (auch) entschieden ... über die faktischen Möglichkeiten der Berufs- und Arbeitsausübung und damit über die Möglichkeiten der Entfaltung der Persönlichkeit durch Arbeit.“ *H. Lampen: Sozialpolitik*. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg 1980, S. 285.

³⁰ *Ch. Brinkmann, K. Emmerich, V. Gottsleben, K. Müller, B. Völkel: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – braucht der ostdeutsche Arbeitsmarkt arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen.* In: WSI-Mitteilungen 7/1992, S. 420 ff.

die sich an Standortvorteilen orientieren und auf den Erhalt produzierender Kernbereiche zielen und die eine Einbettung von Arbeitsmarktpolitik in Wirtschafts- und Strukturpolitik sichern;

- stärkere Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Zielgruppen, wie Ältere und Teilgruppen von Frauen (z. B. alleinerziehende Mütter), wobei Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen und geographischen Mobilität vor allem benachteiligter Gruppen die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Regionen soweit wie möglich zu berücksichtigen haben (z.B. keine Verödung dünnbesiedelter Gebiete);
- generelle Verbesserung der Informationsbasis für alle am regionalen Arbeitsmarkt agierenden Akteure, u. a. durch Erfassung und Ausweis kleinregionaler Daten sowie durch Zusammenführung von Einzeldaten und Informationen zu integrierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktinformationen.

Es erscheint zweckmäßig, die Implementationsproblematik zunächst in Einzelprojekten schwerpunktmäßig weiter zu verfolgen. (Dies entspricht auch dem für Implementationsforschung allgemein typischen iterativen Vorgehen.) Deshalb wurden anknüpfend an bisherige Untersuchungen zwei weitere Studien vergeben:

1. Beratungskapazitäten im Bereich der Beschäftigungsförderung und arbeitsmarktbezogener Informationsbedarf AA-externer Berater in den neuen Bundesländern (10-431 A). Auftragnehmer ist SÖSTRA Berlin. Ziel dieses Projektes ist, eine möglichst flächendeckende Bestandsauf-

nahme, Strukturierung und Bewertung der mit Herausbildung des Arbeitsmarktes entstandenen Beratungskapazitäten außerhalb etablierter Institutionen (nach Inhalt, Klientel, Kooperation mit anderen Einrichtungen und Institutionen in der Region sowie auf Bundes- und Landesebene). Es sollen im Ergebnis Defizite geortet, innovatorische Ansätze verallgemeinert und in Zusammenarbeit mit dem IAB Vorschläge für die Verbesserung der handlungsorientierenden Informationsvermittlung durch das IAB erarbeitet werden.

2. Befragung von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ausgewählten Regionen über ihre Erfahrungen und beruflichen Perspektiven (10-436A). Auftragnehmer ist das Brandenburgische Institut für Arbeitsmarkt und Berufsentwicklung e. V. (biab) in Erkner bei Berlin.

Mit diesem Projekt sollen anknüpfend an eine im Rahmen der vorliegenden Untersuchung bereits durchgeführte Befragung und ergänzend zu einer Analyse von Wirkungen der AB-Maßnahmen³¹ sowie einer geplanten Trägerbefragung weitergehende Erkenntnisse zu Motivation, Haltung und Erfahrung der Teilnehmer von ABM einschließlich einer Einschätzung von Organisation und Gestaltung der ABM sowie möglicher Anschlußbeschäftigung gewonnen werden. Gewonnen werden sollen Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz von AB-Maßnahmen in den neuen Bundesländern aus Sicht der Betroffenen. Die Untersuchung wird in 3 unterschiedlich strukturierten Arbeitsamtsbezirken (Cottbus, Neubrandenburg, Leipzig) bei rd. 1800 Teilnehmern von rd. 150 systematisch ausgewählten Maßnahmen durchgeführt, um ein möglichst weites Spektrum von Bedingungen zu erfassen und eine gewisse Verallgemeinbarkeit der Ergebnisse zu erreichen.

³¹ Vgl. E. Spitznagel in diesem Heft.

Anhang

Tabelle 1: Arbeitslose, Empfänger von Kurzarbeitergeld (Kug) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Bundesländern und deren Arbeitsamtsbezirken – August 1992 –

Beitrittsländer	Arbeitslose	Arbeitslosenquote	Kurzarbeiter	Vollzeitaquivalent der Kurzarbeiter 1)	Vollzeitaquivalent von Kurzarbeit pro 100 Arbeitslose	ABM	ABM pro 100 Arbeitslose	ABM plus Vollzeitaquivalent Kug-Quote 2)	ABM plus Vollzeitaquivalent pro 100 Alo
Arbeitsamtsbezirke	001	002	003	004	005	006	007	008	009
Mecklenburg-Vorpommern	161260	16,5	20482	9614	6,0	43116	27	5,4	33
031 Neubrandenburg	47441	18,9	3555	1139	2,4	15616	33	6,7	35
032 Rostock	44717	15,7	4279	2312	5,2	13046	29	5,4	34
033 Schwerin	37967	14,3	7928	4306	11,3	8084	21	4,7	33
034 Stralsund	31135	17,5	4720	2209	7,1	6370	20	4,8	28
Brandenburg	181230	14,8	38274	17751	9,8	56471	31	6,1	41
035 Cottbus	43325	12,5	11114	4788	11,1	14498	33	5,6	45
036 Eberswalde	29305	18,0	4305	2258	7,7	10729	37	8,0	44
037 Frankfurt (Oder)	28452	15,1	4931	1838	6,5	8720	31	5,6	37
038 Neuruppin	43118	18,0	9310	5108	11,8	10931	25	6,7	37
039 Potsdam	37030	12,8	8614	4157	11,2	11593	31	5,5	43
Sachsen-Anhalt	218892	15,4	54431	27782	12,7	90611	41	8,3	54
042 Dessau	21480	15,6	5783	3180	14,8	10137	47	9,7	62
043 Halberstadt	25953	17,7	4761	1992	7,7	10246	39	8,3	47
044 Halle	32031	12,8	6091	2864	8,9	12295	38	6,0	47
045 Magdeburg	53942	14,9	14076	8360	15,5	25557	47	9,4	63
046 Merseburg	31681	15,5	14381	6628	20,9	9202	29	7,7	50
047 Sangerhausen	22157	17,9	3576	2067	9,3	9074	41	9,0	50
048 Stendal	19836	15,8	3051	1128	5,7	9084	46	8,1	51
049 Wittenberg	11812	15,6	2712	1182	10,0	5016	42	8,2	52
Sachsen	318463	13,7	109837	58884	18,5	99580	31	6,8	50
070 Altenburg	5613	16,9	2381	1070	19,1	1505	27	7,7	46
071 Annaberg	30998	18,0	9188	5639	18,2	11618	37	10,0	56
072 Bautzen	51642	15,5	14841	8609	16,7	15454	30	7,2	47
073 Chemnitz	32713	12,5	16766	8955	27,4	7351	22	6,2	50
074 Dresden	31618	9,5	11197	6483	20,5	5596	18	3,6	38
075 Leipzig	50738	10,9	18793	11035	21,7	25810	51	7,9	73
076 Oschatz	14542	16,6	4217	2065	14,2	2971	20	5,8	35
077 Pirna	27467	15,2	11121	3816	13,9	6947	25	6,0	39
078 Plauen	19886	15,0	3683	1706	8,6	7707	39	7,1	47
079 Riesa	16660	14,6	5224	2648	15,9	8758	53	10,0	68
092 Zwickau	36586	17,7	12426	6919	18,9	5863	16	6,2	35
Thüringen	194547	15,5	56574	29418	15,1	63432	33	7,4	48
093 Erfurt	36928	13,9	6651	2767	7,5	9025	24	4,4	32
094 Gera	23208	13,8	10893	5805	25,0	6422	28	7,3	53
095 Gotha	30437	17,5	10553	4831	15,9	10107	33	8,6	49
096 Jena	25271	13,5	7595	4098	16,2	8764	35	6,9	51
097 Nordhausen	26403	17,9	4494	2636	10,0	11036	42	9,2	52
098 Suhl	40653	15,8	14121	8101	19,9	15811	39	9,3	59
099 Altenburg (Th)	11647	21,8	2267	995	8,5	2267	19	6,1	28
80 Berlin (Ost)	94340	13,8	7739	5068	5,4	28205	30	4,9	35
Neue Bundesländer	1168732	14,8	287337	148381	12,7	381415	33	6,7	45

- 1) Schätzwert, ermittelt ueber den in groben Kategorien erfassten Arbeitsausfall je Kurzarbeiter in der jeweiligen Region. Insgesamt betrug der durchschnittliche Arbeitszeitausfall je Kurzarbeiter im Juli 1992 rund 52%.

- 2) ABM plus Vollzeitaquivalent Kurzarbeiter, bezogen auf die fortgeschriebene regionale Erwerbspersonenzahl.

Tabelle 2: Bestände in Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) in den neuen Bundesländern und deren Arbeitsamtsbezirken – August 1992 –

Beitrittslaender	Bestand an Arbeitslosen	Bestand FuU 1)	Bestand an Vollzeit-FuU ohne Einarbeitung 1)2)	FuU pro 100 Arbeitslose Sp2:Sp1	Vollzeit-FuU pro 100 Arbeitslose Sp3:Sp1
Arbeitsamtsbezirke	001	002	003	004	005
Mecklenburg-Vorpommern	161260	61300	54864	38	34
031 Neubrandenburg	47441	15700	14287	33	30
032 Rostock	44717	16500	14834	37	33
033 Schwerin	37967	17800	15753	47	41
034 Stralsund	31135	11300	9978	36	32
Brandenburg	181230	70500	60912	39	34
035 Cottbus	43325	14800	12846	34	30
036 Eberswalde	29305	11200	9464	38	32
037 Frankfurt (Oder)	28452	13200	11207	46	39
038 Neuruppin	43118	15000	12615	35	29
039 Potsdam	37030	16300	14784	44	40
Sachsen-Anhalt	218892	85700	75159	39	34
042 Dessau	21480	9700	8197	45	38
043 Halberstadt	25953	7900	6683	30	26
044 Halle	32031	14300	12055	45	38
045 Magdeburg	53942	22900	20473	42	38
046 Merseburg	31681	10600	9975	33	31
047 Sangerhausen	22157	8900	8259	40	37
048 Stendal	19836	7300	5789	37	29
049 Wittenberg	11812	4100	3698	35	31
Sachsen	312850	147800	133020	47	43
070 Altenburg 3)					
071 Annaberg	30998	11100	9979	36	32
072 Bautzen	51642	19600	17483	38	34
073 Chemnitz	32713	19000	17822	58	54
074 Dresden	31618	17100	15407	54	49
075 Leipzig	50738	23900	20960	47	41
076 Oschatz	14542	6100	5569	42	38
077 Pirna	27467	13200	12382	48	45
078 Plauen	19886	9700	7799	49	39
079 Riesa	16660	10500	9618	63	58
092 Zwickau	36586	17800	16412	49	45
Thüringen	200160	90000	77130	45	39
093 Erfurt	36928	19500	17238	53	47
094 Gera	23208	12000	10872	52	47
095 Gotha	30437	10100	8615	33	28
096 Jena	25271	14500	11774	57	47
097 Nordhausen	26403	12200	10126	46	38
098 Suhl	40653	14700	12289	36	30
099 Altenburg (Th)	17260	6600	5980	38	35
80 Berlin (Ost)	94340	39100	35894	41	38
Neue Bundeslaender	1168732	493900	436608	42	37

1) Summe der Einzelwerte kann infolge Rundung von Zwischen- bzw. Endsummenwert abweichen.

2) Ohne Teilzeit-, Fernlehrgänge und betrieblicher Einarbeitung (Schaetzwert).

3) FuU des saechsischen Teils von Altenburg sind im thueringischen Teil mit enthalten. Die hier ausgewiesenen Relationen von FuU zu Alo beziehen sich auf die Arbeitslosen in beiden Teilen dieses Arbeitsamtsbezirkes.

Tabelle 3: Vorruhestandsgeld (Vog) und Altersübergangsgeld (Alüg) in den neuen Bundesländern und deren Arbeitsamtsbezirken – August 1992 –

Beitrittslaender	Vorruhe- stands- geld (Vog)	Alters- ueber- gangsgeld (Alueg)	Vog + Alueg	Vog + Alueg pro 100 Ar- beits- lose
Arbeitsamtsbezirke	001	002	003	004
Mecklenburg-Vorpommern	32343	67199	99542	62
031 Neubrandenburg	8859	18758	27617	58
032 Rostock	9041	17844	26885	60
033 Schwerin	8421	17481	25902	68
034 Stralsund	6022	13116	19138	61
Brandenburg	43877	91185	135062	75
035 Cottbus	12306	23614	35920	83
036 Eberswalde	5367	12546	17913	61
037 Frankfurt (Oder)	6661	14172	20833	73
038 Neuruppin	9321	19471	28792	67
039 Potsdam	10222	21382	31604	85
Sachsen-Anhalt	56365	102768	159133	73
042 Dessau	5586	10870	16456	77
043 Halberstadt	5392	11712	17104	66
044 Halle	9784	15896	25680	80
045 Magdeburg	13595	25043	38638	72
046 Merseburg	9236	15511	24747	78
047 Sangerhausen	5448	8698	14146	64
048 Stendal	4535	9272	13807	70
049 Wittenberg	2789	5766	8555	72
Sachsen	81555	170362	251917	81
070 Altenburg 1)				
071 Annaberg	6477	13494	19971	64
072 Bautzen	11626	29002	40628	79
073 Chemnitz	9825	17920	27745	85
074 Dresden	10390	19092	29482	93
075 Leipzig	15296	32212	47508	94
076 Oschatz	2980	6961	9941	68
077 Pirna	6461	14441	20902	76
078 Plauen	5225	10695	15920	80
079 Riesa	4453	10452	14905	89
092 Zwickau	8822	16093	24915	68
Thueringen	45839	93531	139370	70
093 Erfurt	9465	16680	26145	71
094 Gera	6353	11925	18278	79
095 Gotha	6658	13332	19990	66
096 Jena	5943	13524	19467	77
097 Nordhausen	5297	10691	15988	61
098 Suhl	9087	19258	28345	70
099 Altenburg (Th)	3036	8121	11157	65
80 Berlin (Ost)	21563	30876	52439	56
Neue Bundeslaender	281542	555921	837463	72

1) Bestaende des saechsischen Teils von Altenburg sind im thueringischen Teil mit enthalten. Die ausgewiesenen Relationen zu 100 Alo beziehen sich auf die Arbeitslosen in beiden Teilen dieses Arbeitsamtsbezirkes.

Tabelle 4: Unterbeschäftigung und Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern und deren Arbeitsamtsbezirken – August 1992 –

Beitrittsländer	Arbeitslose	Summe Vollzeit-FuU 1) Vollzeit- äquivalent -Kug 2), Alueg und Vog 3)	Unterbeschäftigung in der Region (ohne Auspendler) 4) Sp1+Sp2	Relative Unterbeschäftigung in der Region (ohne Auspendler) 4) 5)	A B M 6)	Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Massnahmen Sp2+Sp5	Entlastung je 100 Arbeitslose Sp6:Sp1	Defizit an "normaler" Beschäftigung Sp3+ Sp5	Relatives Defizit an "normaler" Beschäftigung 4) 7)
Arbeitsamtsbezirke	001	002	003	004	005	006	007	008	009
Mecklenburg-Vorpommern	161260	164020	325280	33,2	43116	207136	128	368396	37,6
031 Neubrandenburg	47441	43043	90484	36,0	15616	58659	124	106100	42,2
032 Rostock	44717	44031	88748	31,1	13046	57077	128	101794	35,7
033 Schwerin	37967	45961	83928	31,7	8084	54045	142	92012	34,7
034 Stralsund	31135	31325	62460	35,1	6370	37695	121	68830	38,7
Brandenburg	181230	213725	394955	32,2	56471	270196	149	451426	36,8
035 Cottbus	43325	53554	96879	27,9	14498	68052	157	111377	32,1
036 Eberswalde	29305	29635	58940	36,3	10729	40364	138	69669	42,9
037 Frankfurt (Oder)	28452	33878	62330	33,1	8720	42598	150	71050	37,8
038 Neuruppin	43118	46515	89633	37,3	10931	57446	133	100564	41,9
039 Potsdam	37030	50545	87575	30,3	11593	62138	168	99168	34,4
Sachsen-Anhalt	218892	262074	480966	33,7	90611	352685	161	571577	40,1
042 Dessau	21480	27833	49313	35,9	10137	37970	177	59450	43,3
043 Halberstadt	25953	25779	51732	35,2	10246	36025	139	61978	42,2
044 Halle	32031	40599	72630	28,9	12295	52894	165	84925	33,8
045 Magdeburg	53942	67471	121413	33,6	25557	93028	172	146970	40,7
046 Merseburg	31681	41350	73031	35,8	9202	50552	160	82233	40,3
047 Sangerhausen	22157	24472	46629	37,6	9074	33546	151	55703	44,9
048 Stendal	19836	20724	40560	32,3	9084	29808	150	49644	39,5
049 Wittenberg	11812	13435	25247	33,4	5016	18451	156	30263	40,0
Sachsen	312850	442751	755601	33,0	98075	540826	173	853676	37,3
070 Altenburg									
071 Annaberg	30998	35589	66587	38,7	11618	47207	152	78205	45,4
072 Bautzen	51642	66720	118362	35,5	15454	82174	159	133816	40,1
073 Chemnitz	32713	54522	87235	33,4	7351	61873	189	94586	36,2
074 Dresden	31618	51372	82990	24,9	5596	56968	180	88586	26,5
075 Leipzig	50738	79503	130241	27,9	25810	105313	208	156051	33,4
076 Oschatz	14542	17575	32117	36,8	2971	20546	141	35088	40,2
077 Pirna	27467	37100	64567	35,8	6947	44047	160	71514	39,6
078 Plauen	19886	25425	45311	34,3	7707	33132	167	53018	40,1
079 Riesa	16660	27171	43831	38,5	8758	35929	216	52589	46,2
092 Zwickau	36586	48246	84832	40,9	5863	54109	148	90695	43,8
Thüringen	200160	246988	447148	34,8	64937	311925	156	512085	39,8
093 Erfurt	36928	46150	83078	31,2	9025	55175	149	92103	34,6
094 Gera	23208	34955	58163	34,6	6422	41377	178	64585	38,5
095 Gotha	30437	33436	63873	36,6	10107	43543	143	73980	42,4
096 Jena	25271	35339	60610	32,4	8764	44103	175	69374	37,1
097 Nordhausen	26403	28750	55153	37,3	11036	39786	151	66189	44,8
098 Suhl	40653	48735	89388	34,8	15811	64546	159	105199	41,0
099 Aitenburg (Th)	17260	19202	36462	42,1	3772	22974	133	40234	46,4
80 Berlin (Ost)	94340	93401	187741	27,5	28205	121606	129	215946	31,6
Neue Bundesländer	1168732	1422452	2591184	32,8	381415	1803867	154	2972599	37,7

- 1) ohne betriebliche Einarbeitung
- 2) Kurzarbeitergeld (Kug)
- 3) Altersuebergangsgeld (Alueg) und Vorruhestandsgeld (Vog)
- 4) Aus den neuen Bundesländern pendeln gegenwärtig ca. 500.000 Personen zur Arbeit in den Westen. Ihre Zuordnung zu Arbeitsamtsbezirken ist z.Zt. nicht möglich.
- 5) Unterbeschäftigung (Spalte 3) bezogen auf die fortgeschriebene regionale Zahl abhaengeriger Erwerbspersonen.
- 6) Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM)
- 7) Defizit an nicht AFG-gestuetzter Beschäftigung (Spalte 8) bezogen auf die fortgeschriebene Zahl abhaengeriger Erwerbspersonen.